

GABRIELA AZEVEDO CAMPOS SALES

# ESTADO SOCIAL e FEDERALISMO

A institucionalização dos  
sistemas de políticas  
públicas no Brasil



Prefácio

Sebastião Botto de Barros Tojal

Apresentação

Maria Paula Dallari Bucci

COLEÇÃO FÓRUM  
DIREITO  
E POLÍTICAS  
PÚBLICAS

FORUM

A obra analisa a institucionalização dos sistemas de políticas públicas no Brasil. Ao reconhecer que a Constituição de 1988 promoveu inflexões significativas em relação ao paradigma de bem-estar social e ao arranjo federativo vigentes até então, examina-se a emergência, a disseminação e a resiliência do modelo de sistemas únicos ou sistemas nacionais como parte da construção do Estado social brasileiro pós-1988. Para tanto, o estudo reconstitui as transformações que resultaram no Sistema Único de Saúde (SUS), no Sistema Único de Assistência Social (Suas) e no regime de colaboração na educação básica, incluindo os movimentos na direção do Sistema Nacional de Educação (SNE). Ao final, tem-se um panorama do processo aluvial de construção do Estado social brasileiro à luz da Constituição de 1988.

COLEÇÃO FÓRUM  
DIREITO  
E POLÍTICAS  
PÚBLICAS

Gabriela Azevedo Campos Sales

# ESTADO SOCIAL E FEDERALISMO

## A institucionalização dos sistemas de políticas públicas no Brasil

7

**Prefácio**

*Sebastião Botto de Barros Tojal*

**Apresentação**

*Maria Paula Dallari Bucci*

**Área específica**

DIREITO PÚBLICO.

**Áreas afins do livro**

TEORIA DO ESTADO, DIREITO E POLÍTICAS  
PÚBLICAS, DIREITO CONSTITUCIONAL.

**Palavras-chave**

ESTADO SOCIAL, FEDERALISMO, DIREITO E  
POLÍTICAS PÚBLICAS, POLÍTICAS SOCIAIS,  
SISTEMAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS, POLÍTICAS  
PÚBLICAS DE SAÚDE, ASSISTÊNCIA SOCIAL E  
EDUCAÇÃO.

FORMATO: 14,5 × 21,5 cm  
CÓDIGO: 3100

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) de acordo com ISBD

S163e Sales, Gabriela Azevedo Campos  
Estado social e federalismo: a institucionalização dos sistemas de políticas públicas no Brasil / Gabriela Azevedo Campos Sales. Belo Horizonte: Fórum, 2023. (Coleção Fórum Direito e Políticas Públicas, 7).  
441 p. 14,5x21,5cm

ISBN: 978-65-5518-575-1  
ISBN da coleção: 978-65-5518-447-1

1. Direito e políticas públicas. 2. Estado social. 3. Federalismo. 4. Políticas sociais. 5. Sistemas de políticas públicas. 6. Políticas públicas de saúde. 7. Assistência social. 8. Educação. I. Título.

CDD: 342  
CDU: 342

Ficha catalográfica elaborada por Lissandra Ruas Lima – CRB/6 – 2851

Informação bibliográfica deste livro, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

SALES, Gabriela Azevedo Campos. *Estado social e federalismo: a institucionalização dos sistemas de políticas públicas no Brasil*. Belo Horizonte: Fórum, 2023. 441 p. ISBN 978-65-5518-575-1. (Coleção Fórum Direito e Políticas Públicas, 7).

**Gabriela Azevedo Campos Sales**

Doutora em Direito do Estado pela Universidade de São Paulo. Mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Graduada em Direito pela Universidade de São Paulo. Juíza federal.

APRESENTAÇÃO DA COLEÇÃO .....	21
PREFÁCIO	
<b>Sebastião Botto de Barros Tojal</b> .....	23
APRESENTAÇÃO	
<b>Maria Paula Dallari Bucci</b> .....	27
INTRODUÇÃO .....	31
1        Sistemas de políticas públicas: importância do tema.....	33
2        Hipóteses.....	38
3        Esclarecimentos metodológicos.....	40
4        Estrutura da obra .....	41
5        Conceitos fundamentais .....	42
CAPÍTULO 1	
ABORDAGEM JURÍDICO-INSTITUCIONAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E A CONTRIBUIÇÃO DO INSTITUCIONALISMO HISTÓRICO .....	
	49
1.1      O neoinstitucionalismo e suas vertentes .....	51
1.2      O institucionalismo histórico .....	55
1.2.1    Conjunturas críticas e formação institucional .....	58
1.2.2    Desenvolvimento institucional: fontes de permanência e mudança.....	58
1.2.2.1    Processos de autorreforço.....	61
1.2.2.2    Pontos de veto .....	63
1.2.2.3    Problemas de coordenação.....	64
1.2.3    Mudanças institucionais .....	65
1.3      O estudo das políticas públicas à luz da Teoria do Estado: a contribuição do institucionalismo histórico.....	68
1.4      Da perspectiva institucional à perspectiva jurídico-institucional .....	71
1.5      De volta ao método .....	75
1.5.1    Pontos de partida e de chegada: o Quadro de Problemas e o Quadro de Referência de uma Política Pública .....	75
1.5.2    O percurso: o modelo político de implementação de políticas públicas .....	81
1.5.2.1    Atores e comportamentos no processo de implementação .....	83
1.5.2.2    Interações-padrão no processo de implementação.....	84
1.5.3    A institucionalização dos sistemas de políticas públicas: modelo analítico.....	89
CAPÍTULO 2	
O ESTADO SOCIAL NO BRASIL E AS BASES CONSTITUCIONAIS DOS SISTEMAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS .....	
	93
2.1      Estado social e regimes de bem-estar social .....	94
2.2      O Estado social no Brasil antes de 1988.....	103
2.3      Assembleia Nacional Constituinte .....	106
2.4      O Estado social brasileiro segundo a Constituição de 1988 .....	111

2.5	A federação brasileira e a Constituição: distribuição de competências e relações intergovernamentais nas políticas sociais .....	113
2.6	Relação entre arranjos federativos e políticas sociais.....	120
2.7	Uma nota acerca da morfologia da Constituição .....	126
2.8	Saúde, assistência social e educação na Constituição .....	128
2.8.1	A constitucionalização da saúde .....	128
2.8.2	A constitucionalização da assistência social .....	133
2.8.3	A constitucionalização da educação básica .....	135
2.9	Colocando em marcha uma nova lógica de provisão de bem-estar social.....	139

### CAPÍTULO 3

A	INSTITUCIONALIZAÇÃO DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE .....	145
3.1	Políticas públicas de saúde anteriores à Constituição de 1988 ...	146
3.2	A saúde na Assembleia Nacional Constituinte .....	153
3.3	De 1988 a 1992: definição da base normativa e resistências à descentralização.....	160
3.4	De 1993 a 1995: espaços deliberativos, municipalização e crise de financiamento .....	164
3.4.1	O aprimoramento da estrutura institucional do SUS e da municipalização .....	165
3.4.2	Impasses e instabilidade no financiamento .....	167
3.5	De 1996 a 1999: criação da CPMF e incremento da municipalização .....	169
3.5.1	A Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira .....	169
3.5.2	Implementando a municipalização: NOB nº 1/1996 e suas alterações.....	170
3.6	De 2000 a 2005: vinculação de recursos e regionalização .....	173
3.6.1	Em busca da estabilização no financiamento: Emenda Constitucional nº 29/2000 .....	174
3.6.2	Em busca da regionalização: as Normas Operacionais da Assistência à Saúde .....	177
3.7	De 2006 a 2014: novos mecanismos jurídicos de articulação no SUS.....	179
3.7.1	Pactos pela saúde .....	179
3.7.2	Contratos Organizativos da Ação Pública da Saúde.....	182
3.8	De 2015 a 2019: a retração do financiamento e da coordenação federal.....	185
3.8.1	Emenda Constitucional nº 86/2015.....	185
3.8.2	Emenda Constitucional nº 95/2016.....	187
3.8.3	O encolhimento da coordenação exercida pela União .....	188
3.9	De 2020 a 2021: o teste do pacto federativo no SUS.....	190
3.9.1	O SUS e a gestão da pandemia de Covid-19.....	191
3.9.2	A PEC nº 186/2019 e a preservação dos pisos de investimentos.	195
3.10	Quadro de institucionalização e quadro de referência do SUS...	197
3.11	Síntese analítica.....	204

### CAPÍTULO 4

A	INSTITUCIONALIZAÇÃO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.....	213
4.1	Políticas públicas de assistência social anteriores à Constituição de 1988 .....	214
4.2	A assistência social na Assembleia Nacional Constituinte.....	220
4.3	De 1988 a 1996: definição da base normativa e início da implantação da Loas.....	226
4.3.1	O percurso de aprovação da Loas e suas tensões .....	226
4.3.2	A Lei nº 8.742/1993: a construção de uma nova institucionalidade para a assistência social.....	230
4.3.3	O lento início de implementação da Loas .....	233

4.4	De 1997 a 2002: a reorganização do quadro institucional.....	235
4.5	De 2003 a 2011: concepção e organização do Suas.....	239
4.5.1	O Sistema Único de Assistência Social: PNAS/2004 e NOB-Suas/2005 .....	239
4.5.2	Ampliando a coesão do sistema .....	244
4.5.3	O aprimoramento da gestão estadual do Suas.....	246
4.5.4	Mudanças na regulação das entidades socioassistenciais .....	248
4.5.5	Lei nº 12.435/2011: a incorporação do Suas à Loas .....	249
4.6	De 2012 a 2015: a aprovação da NOB-Suas/2012 e o aprimoramento do sistema.....	251
4.7	De 2016 a 2019: a desidratação do Suas.....	254
4.7.1	Emenda Constitucional nº 95/2016.....	255
4.7.2	O enfraquecimento das instâncias de deliberação e discussão do Suas .....	256
4.8	De 2020 a 2021: a resposta do Suas à pandemia de covid-19 .....	260
4.9	Quadro de institucionalização e quadro de referência do Suas..	264
4.10	Síntese analítica.....	269

## CAPÍTULO 5

A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO: UM CAMINHO A SER PERCORRIDO .....		277
5.1	Políticas públicas de educação básica anteriores à Constituição de 1988.....	278
5.2	A educação básica na Assembleia Nacional Constituinte .....	286
5.3	De 1988 a 2006: definição da base normativa e início da implantação de um novo arcabouço jurídico-institucional.....	291
5.3.1	Ainda a “Torre de Babel” .....	291
5.3.2	A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional: uma oportunidade a menos para criação do SNE .....	293
5.3.3	De volta à Constituição: a EC nº 14/1996 e a criação do Fundef.	296
5.3.4	O Plano Nacional de Educação 2001-2010 .....	301
5.4	De 2006 a 2008: um novo compromisso da União .....	303
5.4.1	O Fundeb: o reforço ao modelo de financiamento .....	303
5.4.2	O Plano de Desenvolvimento da Educação e o Plano de Ações Articuladas.....	306
5.5	De 2009 a 2015: um novo pacto federativo no horizonte da educação básica.....	309
5.5.1	A Emenda Constitucional nº 59/2009.....	309
5.5.2	O Plano Nacional de Educação 2014-2024 .....	311
5.6	De 2016 a 2019: entre estagnações e retrocessos.....	313
5.6.1	A Emenda Constitucional nº 95/2016.....	314
5.6.2	Paralisia como instrumento de gestão da política .....	315
5.7	De 2020 a 2021: a perenização do Fundeb e a manutenção das vinculações constitucionais .....	318
5.7.1	A Emenda Constitucional nº 108/2020.....	318
5.7.2	A PEC nº 186/2019 e a preservação dos pisos de investimentos.	322
5.8	Propostas de regulamentação do SNE.....	323
5.9	Quadro de institucionalização do regime de colaboração e quadro de referência da organização da educação básica pública nacional.....	329
5.10	Síntese analítica.....	335

## CAPÍTULO 6

OS FIOS DEVOLVIDOS À MEADA: ANÁLISE CONJUNTA DOS SISTEMAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....		345
6.1	A construção do Estado social e seu arcabouço jurídico-institucional .....	346
6.2	A formação de sistemas de políticas públicas: diferentes percursos e seus resultados.....	353
6.2.1	Legado pré-constitucional das políticas sociais: o pioneirismo na ocupação do espaço da política pública.....	353
6.2.2	Base constitucional das políticas sociais.....	356

6.2.3	Estruturas tripartites de pactuação federativa .....	361
6.2.4	Instrumentos de coordenação nacional de políticas públicas.....	364
6.3	A resiliência dos sistemas de políticas públicas: ninguém solta a mão de ninguém .....	372
6.4	A institucionalização dos sistemas de políticas públicas: um referencial de análise.....	378
6.4.1	Base normativa.....	380
6.4.2	Estruturas de pactuação federativa.....	380
6.4.3	Instrumentos de coordenação nacional das políticas públicas ...	382
6.4.4	Dimensão econômico-financeira .....	383
6.4.5	Quadro de análise da institucionalização de um sistema.....	384
6.4.6	Aplicação do quadro de análise às políticas de saúde, assistência social e educação .....	385
6.5	Palavras finais: o Estado social como ponto de partida e de chegada do estudo dos sistemas.....	389
	CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	393
	REFERÊNCIAS.....	399